Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hallintovaliokunta@eduskunta.fi

Sisäministeriön poliisiosaston vastaus; K 3/2019 vp Hallituksen vuosikertomus 2018

Hallintovaliokunta pe 06.09.2019 klo 11:30

HE 224/2010 vp – EV 371/2010 vp (poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelma; ml. vuoden 2018 aikana tehty selvitys)

Poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelmaa on valmisteltu muun muassa poliisin tulosohjausta ja voimavarojen kohdennusta selvittäneessä työryhmässä, jonka jälkeen hallituksen kehyspäätöksessä 4.4.2012 poliisille myönnettiin tasokorotuksena lisärahoitusta talouden tasapainottamiseen ja toimintakyvyn varmistamiseen. Lisäksi poliisin tuli toteuttaa osana taloutensa tasapainottamista toimenpiteet, jotka merkitsivät menotason alentumista vuoteen 2016 mennessä yhteensä 35 milj. eurolla. Tähän perustuen sisäasiainministeri asetti 12.4.2012 poliisin hallintorakenteen kehittämistä valmistelevan hankkeen (Pora III).

Pora III -hankkeessa tehtyjen päätösten toimeenpano annettiin Poliisihallituksen tehtäväksi. Pora III -hankkeen toimeenpanovaihe ajoittui vuosille 2014–2016. Poliisihallitus laati uudistuksen käytännön toimeenpanoon liittyen selvityksen "Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (PORA III) -toimeenpanon loppuraportti (Poliisihallituksen julkaisusarja 4/2014).

Sisäministeriö toimitti Eduskunnalle 19.12.2014 Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen selvityksen poliisin hallintorakenneuudistuksesta (SM022:00/2012). Hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 42/2014vp – MINS 5/2014vp).

Sisäministeriö asetti 13.11.2014 työryhmän laatimaan poliisin pitkän aikavälin resurssisuunnitelman, joka ulottuu vuoteen 2019. Kyseessä oli lähinnä v. 2011 asetetun työryhmätyön laskelmien päivitys ja tarkistus ensisijaisesti kevään 2012 kehyspäätöksen jälkeen poliisin määrärahakehyksiin tehtyjen määrärahaleikkausten johdosta. Työryhmän selvitys julkaistiin 5.2.2015.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitarpeita arvioiva parlamentaarinen työryhmä tuotti Eduskunnalle tietoa Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon strategisista resurssitarpeista seuraavalla kehyskaudella 2016–2019. Parlamentaarisen työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2015.

Sisäministeriö asetti 18.9.2015 hankkeen Sipilän hallitusohjelman mukaisen sisäisen turvallisuuden selonteon laatimiseksi. Hallitusohjelman mukaan selonteossa tuli kuvata sisäisen turvallisuuden tila, määritellä sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvan tavoitteet ja mittarit sekä arvioida poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Valtioneuvosto antoi sisäisen turvallisuuden selonteon toukokuussa 2016 ja sen pohjalta aloitettiin sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu.

Sisäisen turvallisuuden strategia hyväksyttiin valtioneuvostossa 5.10.2017. Strategia toimenpiteineen korvasi sisäasiainhallinnon konsernistrategian ja aiemman sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollisen ohjelman. Sisäisen turvallisuuden strategian toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena on turvata viranomaisten ydintoiminnot ja palvelutaso mm. ajanmukaistamalla toimintamalleja ja kehittämällä suorituskykyä. Ne tukevat osaltaan poliisin pitkän aikavälin tehtävä- ja resurssi- ja rahoitussuunnittelua.

Sisäministeriössä käynnistettiin vuonna 2018 hallinnonalan virastoja (ml. poliisitoimi) koskeva kestävyystarkastelu, jonka tavoitteena oli selvittää yhteismitallisesti hallinnonalan pidemmän ajan toiminnan ja talouden kestävyyttä ja resurssitarpeita sekä tuoda esiin normaalitoimintaan liittyvät kestävyyshaasteet, joita toimintamenojen suunnitteluun ja riittävyyteen liittyy. Tarkastelun kohteina olivat virastojen toimintamenot ja niiden rakenne, ja niihin liittyen arviointiin mm. henkilöstökulujen kehittymistä ja pidemmän aikavälin määrärahatarpeita (esimerkiksi nousevat toimitilakustannukset ja sisäiset palvelumaksut). Tarkastelun tuloksia hyödynnettiin sekä ministeriön/virastojen johdon informoinnissa että kehys (JTS) -valmistelussa.

Poliisitoimen osalta työtä on jatkettu selvittämällä keväällä 2019 poliisitoimen resursseja. Siinä tarkasteltiin voimavaroja ja tavoiteltavaa suorituskykyä resurssien kohdentamisen ja toiminnan vahvistamisen lähtökohdista. Johtopäätöksiä käytettiin myös hallitusneuvotteluihin valmistautumisessa. Hallitusohjelmassa tavoitteena on, että poliisien määrä nostetaan 7 500 henkilötyövuoteen vuoteen 2022 mennessä.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

HE 6/2014 vp – EV 69/2014 vp (rahankeräyslain muuttaminen)

Edellisellä hallituskaudella tehtiin esiselvitys rahankeräyslain uudistamisesta, jossa tarkasteltiin vaihtoehtoisia rahankeräysten toteuttamismalleja ottaen huomioon hankkeen toimeksianto pitää kiinni tavoitteesta estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Esiselvityksessä selvitettiin esimerkiksi mahdollisuutta siirtyä itsesääntelyjärjestelmään tai ilmoitusmenettelyyn. Esiselvitys tehtiin laajassa ja vuorovaikutteisessa sidosryhmäyhteistyössä. Esiselvityksen loppuraportin ja siihen annettujen lausuntojen perusteella valmisteltiin hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 214/2018 vp). Eduskunta hyväksyi ehdotuksen uudeksi rahankeräyslaiksi 7.3.2019. Uusi rahankeräyslaki tulee voimaan 1.3.2020.

Uuden rahankeräyslain tavoitteena on rahankeräysten järjestäjien hallinnollisen taakan keventäminen, rahankeräysmenettelyn sujuvoittaminen sekä kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien tukeminen. Rahankeräys edellyttää jatkossa joko Poliisihallituksen myöntämää rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoituksen tekemistä poliisilaitokselle eräitä laissa säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Rahankeräysluvan myöntämisen edellytyksenä on edelleen pääsääntöisesti rahankeräyksen järjestäjän toiminnan tarkoituksen sekä keräystarkoituksen yleishyödyllisyys. Rahankeräyslupa myönnetään jatkossa aina toistaiseksi voimassa olevana. Uutena rahankeräysmenettelyn muotona laissa säädetään pienkeräyksistä. Kyse on euromäärältään ja ajalliselta kestoltaan rajoitetuista keräyksistä, joista tulee tehdä ilmoitus poliisilaitokselle. Pienkeräyksen järjestäjältä ei edellytetä yleishyödyllisyyttä. Keräyksen voi järjestää myös rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön ryhmä. Rahaa voi kerätä muuhunkin kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, mutta ei kuitenkaan elinkeinotoimintaan tai oikeushenkilön varallisuuden kasvattamiseen.

Uudella rahankeräyslailla on myös tarkoitus estää rahankeräyksiin mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Rahankeräystoimintaa valvotaan jatkossakin viranomaisen toimesta sekä etu- että jälkikäteisesti. Kaikki rahankeräysluvan saaneet antavat vuosi-ilmoituksen, jolla raportoidaan muun muassa rahankeräysvarojen käytöstä. Vuosi-ilmoitus pitää antaa Poliisihallitukselle kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tulevista rahankeräyksistä ilmoitetaan viranomaiselle vuosisuunnitelman muodossa. Kaikista pienkeräyksistä pitää tehdä tilitys poliisilaitokselle kaksi kuukautta keräyksen loppumisen jälkeen. Tilityksessä pitää antaa selvitys muun muassa pienkeräyksellä kerättyjen rahojen

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

käyttämisestä. Viranomainen voi kieltää tai keskeyttää rahankeräyksen, jos rahankeräyksessä ei noudateta lainsäädäntöä. Rahankeräyslupa voidaan myös peruuttaa tai luvan haltijalle antaa kirjallinen varoitus. Rahankeräysten luotettavuuden varmistamiseksi rahankeräysluvan saaneelle annetaan nykyiseen tapaan lupanumero. Myös pienkeräysilmoituksen tehneelle annetaan pienkeräysnumero. Lisäksi rahankeräystoiminnan luotettavuutta varmistetaan sillä, että rahankeräyksiin liittyvät tiedot, kuten esimerkiksi myönnetyt luvat ja tehdyt pienkeräysilmoitukset, löytyvät jatkossa poliisin verkkosivuilta.

Sisäministeriön käsityksen mukaan eduskunnan antaman lausuman taustalla oli havainnot muun muassa siitä, että rahankeräyslain tulkinnat olivat estäneet maailmalla yleistyneen joukkorahoituksen käyttöönoton Suomessa ja että rahankeräyslupamenettelyä pidettiin liian raskaana. Eduskunnan lausuman johdosta valtiovarainministeriö ryhtyi kesällä 2014 valmistelemaan joukkorahoituslakia (734/2016), joka tuli voimaan 1.9.2016. Ottaen huomioon rahankeräyslain kokonaisuudistuksen ja joukkorahoituslain sisäministeriön näkemyksen mukaan eduskunnan lausuma ei enää anna aihetta toimenpiteisiin.

HE 65/2014 vp – EV 248/2014 vp (todistajansuojeluohjelmaa koskeva lainsäädäntö)

Sisäministeriössä valmistellun poliisin henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistamista koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on arvioitu todistajasuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin talletettujen tietojen käyttöä myös muihin kuin suojeltavaan kohdistuvien rikosten estämisessä, esitutkinnassa ja koko rikosprosessissa. Sisäministeriö katsoo, että eduskunnan ponnen toteuttaminen on haasteellista, jos mahdollista lainkaan, ellei perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö muutu (ks. PeVL 33/2014 vp, s. 4).

HE 333/2014 vp – EV 268/2014 vp (viranomaisyhteistyö uhkan arvioinnissa ja uhkaavan teon estämisessä)

Hallituksen esityksessä 333/2014 vp ehdotettiin säädettäväksi viranomaisille oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä. Ilmoittamisoikeus on silloin, kun sosiaali- ja terveydenhuollossa, oppilaitoksessa tai nuorisotoimessa toimiva taikka hätäkeskustoiminnan tehtäviä hoitava on hänelle kuuluvia tehtäviä

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

hoitaessaan saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi (HaVM 41/2014 vp).

Hallituksen esityksen 333/2014 vp esittelyvastuu on ollut sosiaali- ja terveysministeriöllä, jolle sisäministeriö on esittänyt yhteistyötä yhteisen selvityksen tekemiseksi eduskunnan edellyttämällä tavalla (EV 268/2014). Sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut, että selvityksen käynnistäminen ja ohjeistuksen laatiminen ovat heidän vastuullaan, mutta selvityksen valmistelua ei ole aloitettu.

Sisäministeriö on jo keväällä 2016 todennut (esim. K 10/2016 käsittelyn yhteydessä ”Viranomaisyhteistyö uhkan arvioinnissa ja uhkaavan teon estämisessä”), että keskeiset toimijat eivät tunnista oma-aloitteista ilmoitusoikeutta poliisille. Lisäksi keväällä 2017 sisäministeriön tietoon saatettiin erityisesti terveydenhuollon toimialan ja poliisin välisiä tiedonvaihto-ongelmia, kuten sen, ettei terveydenhuoltoviranomaiset tunne oma-aloitteista ilmoitusoikeutta. Tämä ilmeni myös toistuvasti tilaisuuksissa, joissa poliisi kävi kouluttamassa keskeisiä toimijoita. Toisaalta oma-aloitteista ilmoitusoikeutta koskevaa lakimuutosta tulkittiin siten, että se edellytti aina potilaan kohtaamistilanteesta syntynyttä huolta eikä huoli voinut syntyä esimerkiksi viranomaisyhteistyön kautta. Säännösten tulkinnanvaraisuus ja epävarmuus lain soveltamisessa ovatkin lisänneet osaltaan riskiä siitä, että tiedot jätetään varmuuden vuoksi antamatta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan tilanne ei ole edellä todetusta muuttunut HaVL 46/2018 antamisen jälkeen. Keväällä 2019 ennen eduskuntavaaleja valmistuneen ohjeluonnoksen viimeistely ja toimeenpano ovat jääneet odottamaan sosiaali- ja terveysministeriön toimia. Sisäministeriö pitää ohjeen laatimista tärkeänä, jotta oma-aloitteista ilmoitusoikeutta osattaisiin käytännössä soveltaa tarkoituksenmukaisella ja yhdenmukaisella tavalla.

Sisäministeriö katsoo, että viranomaisyhteistyö uhkan arvioinnissa ja uhkaavan teon estämisessä edellyttää edelleen kehittämistä. Sisäministeriössä selvitettiin vuonna 2017 poliisin toimintaedellytyksiä uhkan arvioinnissa ja todettiin, että poliisi on kehittänyt runsaasti omaa toimintaansa ja prosessejaan. Se on sisältänyt myös rakenteellisia ja osaamiseen liittyvää kehitystyötä poliisin sisällä. Myös tilastointia on kehitetty. Tähän liittyy myös tietojen hyödyntäminen ja toiminnan vaikuttavuuden parantaminen poliisin sisällä vakavien väkivallan tekojen estämiseksi. Poliisin omasta tilastoinnista huolimatta, keskeisten viranomaisten tulisi kirjata ja seurata erityisesti salassapidettävien tietojen luovuttamista ja varmistaa lainsäädäntömuutosten kouluttaminen.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 46/2018 vp) edellyttänyt sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä kirjallisen selvityksen siitä, kuinka viranomaiset ja muut toimijat ovat lainsäädännön nojalla ilmoittaneet oma-aloitteisesti poliisille henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhan arviointia tai uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, kuinka luovutettuja tietoja on hyödynnetty ja niiden avulla toiminnan vaikuttavuutta on parannettu sekä millä tavoin erimuotoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuus on kehittynyt lainsäädännön myötä.

Poliisihallitus on sisäministeriön pyynnöstä selvittänyt oma-aloitteisten ilmoitusten tilannekuvaa tammikuussa 2019. Poliisissa on kirjattu pääosin huolta aiheuttavien henkilöiden osalta Ennalta estävä erityistoiminta -ilmoituksia vuonna 2018 yhteensä 1088 kappaletta. Näihin sisältyy käytännössä kaikki eri viranomaisilta tulleet ilmoitukset huolta aiheuttavista henkilöistä. Näistä osa perustuu poliisin omaan toimintaan ja valvontaan, osa ilmoituksista tulee muilta viranomaisilta tai yksittäisiltä kansalaisilta. Selvityksen perustella yhteistyö toimii sosiaaliviranomaisten sekä opetus- ja koulutoimen ammattilaisten kanssa, mutta haasteita on edelleen terveydenhuollon ammattilaisten kanssa. Sisäministeriön aloitteesta ongelmia on pyritty selvittämään virkamiestyönä yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tunnistetusta osaamisvajeesta johtuen on muun muassa ns. Istanbulin sopimuksen toimenpano-ohjelmaan sisällytetty toimenpide, joka edellyttää ilmoitusoikeuteen liittyvää osaamisen lisäämistä eri toimialoilla. Kaikesta huolimatta vähintäänkin viranomaisyhteistyön edellytysten voidaan arvioida parantuneen oma-aloitteisen ilmoitusoikeuden myötä ja edellä mainittuun selvitystyöhön liittyen sisäministeriö jatkaa tiedonvaihdon kulun parantamista ja kehittämistä edelleen.

HE 228/2016 vp – EV 57/2017 vp (rahanpesudirektiivin muutos ja tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen rekisteröintikynnyksen riittävyys)

Eduskunta on lausumassaan edellyttänyt, että hallitus arvioi neljännen rahanpesudirektiivin muutosten täytäntöönpanon yhteydessä, onko tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen rekisteröintikynnys riittävällä tasolla sen varmistamiseksi, että säännökset eivät ole helposti kierrettävissä, huomioiden myös näiden tietojen käyttötarkoituksen.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 5 §:ssä, säädetään yhteisön tosiasiallisen edunsaajan määritelmästä. Yhteisön on rekisteröitävä tosiasiallisten

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

edunsaajiensa omistusosuuksien laajuudet kaupparekisteriin kyseisen määritelmän sisältämän kynnysarvon mukaisesti. Hallituksen esityksen (HE 228/2016 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä sisäministeriö katsoi, että rekisteröintikynnys oli syytä säätää rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen(EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesudirektiivi) edellyttämän minimitason mukaiseksi.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 30 päivänä toukokuuta 2018 direktiivin (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (ns. viides rahanpesudirektiivi). Komission direktiiviehdotuksessa esitettiin, että tosiasiallista edunsaajan suoraa tai välillistä määräysvaltaa osoittava prosenttiosuus laskettaisiin 25 prosentista 10 prosenttiin. Ehdotus ei saanut kannatusta direktiivin käsittelyssä. Direktiivi täytäntöönpantiin Suomessa hallituksen esityksellä eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2018 vp), joka hyväksyttiin muutettuna keväällä 2019.

Sekä viidennessä rahanpesudirektiivissä että OECD:n hallitusten välisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan yhteistyöelimen FATF:n (Financial Action Task Force) suosituksissa edellä mainittu prosenttiosuus on 25 prosenttia. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain säätämisen jälkeen ei ole tullut ilmi syitä, joiden perusteella Suomessa tulisi poiketa kansainvälisesti hyväksytystä linjasta.

Erityisasiantuntija Susanna Sutinen

Neuvotteleva virkamies Aino Salminen

Lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi

Erityisasiantuntija Elina Rantakokko

Poliisiylitarkastaja Heidi Kankainen

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia